



"Hacia una gestión pública basada en evidencias", 10 años de la Unidad de Presupuesto Nacional – 8 de noviembre de 2017

Palabras del director de la Unidad de Presupuesto Nacional, Michael Borchardt

Muy buenos días a todos. En primer lugar quiero agradecerles que se hayan tomado el tiempo para venir y acompañarnos en esta jornada que es algo diferente a lo que habitualmente nos convoca, las caras son diferentes, pero el barco es el mismo.

Lo que quería era compartir hoy instancias de reflexión sobre el proceso que estamos construyendo juntos. Hace más de diez años que estamos trabajando en la transformación del proceso presupuestal, y lo hemos hecho generalmente en silencio. Hoy quisiera compartir con ustedes la historia del camino recorrido y el camino que tenemos por delante.

Hemos contado con el auxilio de varios de ustedes que nos ayudaron a relatar el periplo que hemos transitado en los últimos 13 años. Quiero pedirles que me acompañen a 3 momentos de ese periplo, para saber dónde estamos y cuánto caminamos, tenemos que tener presente de dónde partimos, y por eso, en el punto de partida, hace apenas 13 años, tenemos que recordar que el control fiscal estaba basado básicamente en el control de la caja, en el programa financiero.

El presupuesto en ese entonces servía, pero no servía para todo lo que tenía que servir, no servía para poder planificar las políticas porque no se sabía cuánto se iba a tener definitivamente, dado que había topes y después restricciones de cupo. Faltaba previsibilidad para los organismos ejecutores para poder ejecutar el gasto, no sabían cuánto crédito tenían ni cuánta caja tenían y había debilidades institucionales para poder cumplir adecuadamente con estos roles. ¿A qué me refiero con debilidades institucionales? Quiere decir, no había unidades especializadas ni para el manejo de la deuda, ni para el presupuesto, y en la Asesoría Macroeconómica había dos economistas y dos contadores dentro de la plantilla permanente para poder hacer todas las tareas que tenían que hacer. Esta realidad que estamos viendo ahora, que recordamos someramente, parece de otro mundo hoy. En ese momento las discusiones que ahora tenemos con ustedes, que son generalmente por más crédito, por más espacio para gastar, en ese momento, los memoriosos podrán recordar que las discusiones eran por caja, por pagos, porque había deudas con los proveedores. Eso hoy ya no es un tema, ya no existe, eso hoy está arreglado, entonces, la discusión pasó a otro plano y hemos podido avanzar gracias a esto.

Ese esquema que teníamos en ese entonces, y que obviamente estuvo agravado por las consecuencias de la crisis del 2002, está claro, obviamente conspiraban en contra de poder llevar adelante una gestión más eficiente.

¿Dónde estamos hoy? Hoy el control fiscal está basado en el presupuesto, trasladamos el foco del programa financiero al presupuesto, como corresponde, que es el origen del gasto. El presupuesto está encuadrado en un marco macroeconómico y fiscal de mediano plazo, y además, la responsabilidad fiscal se asumió por convicción propia, y no para el cumplimiento de determinados objetivos con organismos internacionales. Logramos vincular los créditos presupuestales con el resultado fiscal. A ustedes les parecerá muy nimio, pero les puedo asegurar que para nosotros fue un trabajo de orfebrería que nos costó mucho tiempo.

La integración de la estrategia fiscal y de la gestión de la deuda, obviamente ambas son complementarias, y ambas son necesarias para poder desplegar adecuadamente las políticas. Se le dio una institucionalidad específica tanto para la deuda como para la gestión del presupuesto, y se fortalecieron las capacidades en las unidades del Ministerio que trabajaban en todos estos temas. Se crearon nuevas unidades posteriormente para temas específicos. Se incorporó tecnología para mejorar los procesos, es decir, transformamos, incorporamos tecnología y eso nos permitió transformar los procesos, tanto para la formulación del presupuesto como de las modificaciones presupuestales, como del análisis presupuestal, como en la planificación de la caja.

Se le dio previsibilidad a los pagos, la Tesorería ha trabajado en establecer un horizonte de pagos para un año, mensual, y cada uno sabe los pagos que va poder hacer dentro de doce meses, y además, la Tesorería también trabajó en modernizar la gestión, eliminando los cheques, pudiendo pagar en cuentas de cualquier banco, analizando las cuentas, depurando las cuentas existentes y fortaleciendo el sistema de cuenta única.

Hubo una mejora en la estructura presupuestal, básicamente liderada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Se transformó la estructura del presupuesto con la estructura programática del presupuesto y se han simplificado reglas y procedimientos, me estoy refiriendo a la salarización de proventos, a la desafectación de rentas, a la simplificación del ordenamiento financiero. También hay que destacar acá que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto empezó a hacer evaluaciones de políticas públicas, y que juntos estamos trabajando en los compromisos de gestión.

Todo esto redundaba en una mejor información al Parlamento, y debería agregar, a la ciudadanía, que fue reconocido por los distintos señores legisladores.

Este camino que parece sencillo, nos llevó a generar músculo y nos costó bastante, y todo esto procura contribuir hacia una gestión pública más eficiente. Queremos ver ahora dónde estamos, cómo vemos la estrategia hacia adelante.

El haber avanzado en todas estas áreas es lo que nos permite hoy poder plantearnos nuevos desafíos, que hace pocos años, hubiera sido impensable siquiera enfrentarlos. Hoy entiendo que estamos en condiciones de poder hacerlo y es necesario hacerlo para continuar mejorando la gestión pública en general.

Para continuar, la cosa es, hoy estamos con una cierta forma de relacionamiento que todos conocemos. Yo no digo que nos sentimos cómodos, digo que conocemos y que funciona. El tema es, la situación que tenemos hoy, ¿es la adecuada? ¿es óptima? Yo creo que no. Supongo que ustedes, la mayoría de ustedes opinan que nosotros nos metemos demasiado en lo que hacen, y tienen razón. También supongo que deberán reconocer que muchas veces los recursos se terminan cuando falta atender alguna de las áreas más sensibles, yo creo que también eso hay que reconocerlo. Y de la conjunción de ambas situaciones, esto lleva a un juego de roles que es natural, es decir, los ministerios sectoriales naturalmente tienen que desplegar políticas y tienen que presionar por más recursos, y del lado nuestro somos más conscientes de la restricción y de la necesidad de la sustentabilidad de las cuentas públicas para poder asegurar la continuidad de las políticas. Por tanto, este juego de roles es natural, pero también es bastante desgastante y no sé si es el óptimo.

También tienen razón los señores legisladores cuando dicen que discuten más sobre la modificación presupuestal que sobre el contenido sustantivo del presupuesto, ahí también tenemos un deber nosotros en ayudar y aportar más información, adecuada y legible, para que puedan orientar las discusiones hacia lo que son los temas más sustantivos.

Entonces, entiendo que hay una constelación, un equilibrio que funciona pero que necesariamente para continuar mejorando tenemos que aceptar transformaciones en todos los organismos que participan en el proceso, y para eso la premisa fundamental es fortalecer la credibilidad en la restricción presupuestal o fiscal general.

Empezamos por el Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo es quien define las prioridades y quien define los resultados esperados. En este sentido, entiendo que es necesario fortalecer ambas cosas, la forma de definir los resultados esperados implica mayor conocimiento de cómo se producen los bienes públicos y poder definir claramente qué resultados se esperan y por ende qué acciones hay que emprender para obtener ese resultado. Las prioridades, muchas veces nos fijamos prioridades a nivel sectorial y no necesariamente en función de determinado resultado, lo cual a su vez debilita el propio proceso de retroalimentación de los resultados a obtener con las asignaciones y la

discusión presupuestal hoy sigue siendo básicamente institucional, tenemos que mejorar la forma que discutimos las asignaciones y también los resultados.

Lo que estamos planteando implica un enorme esfuerzo para los organismos ejecutores. En primer lugar que incorporen más la restricción presupuestal, y en segundo lugar, que conozcan o que se focalicen en que gestionen para resultados, es decir, que gestionen para alcanzar determinados resultados. Eso implica que tienen que conocer claramente la cadena lógica de producción donde desde las asignaciones a las actividades, las acciones, los productos y los resultados, a nivel de cada organismo, a nivel de cada inciso, y que se gestione en función de ello.

Esto es un desafío enorme, de la conjunción de ambas, de la restricción y de la priorización, eso tiene que llevar a un trabajo permanente hacia adentro de revisar que se está haciendo, cómo se está haciendo, cómo se puede mejorar, no solo la asignación incremental, sino todos los recursos disponibles, y hoy los organismos, ustedes mucho mejor que yo podrán atestiguar que hoy no están en condiciones en general de poder enfrentar esto. Todos están trabajando con este objetivo, pero estamos bastante lejos de poder alcanzarlo.

Para esto se requieren más sistemas de información, se requiere más capacitación de la gente y ustedes conocen que la gestión pública en cada organismo está soportada sobre el esfuerzo de algunos que trabajan mucho y no siempre cuentan con las herramientas adecuadas. Esta necesidad fue muy patente en 2015, una vez que se habían solucionado otras urgencias, fueron varios los organismos que plantearon la necesidad de contar con más herramientas para poder gestionarse mejor, y es así que desde el Ministerio de Economía y de la Unidad de Presupuesto empezamos a delinear una línea de acción, poco convencional para una Unidad de Presupuesto, en que generamos un programa para apoyar el desarrollo de sistemas y de capacidades en los Ministerios.

El acceso al Programa es voluntario, cada uno presenta lo que quiere, si quiere, y nosotros tratamos de apoyarlos, no solo en el financiamiento, eso diría es lo de menos, el financiamiento para que no compita con las urgencias del Ministerio, pero eso es lo de menos, lo más importante me parece que es el apoyo a través de las capacidades de gerenciamiento de los proyectos, de la interlocución con las empresas informáticas, el armado de los pliegos, el seguimiento del proyecto, y también la interlocución con los propios organismos transversales, que les puedo asegurar, no siempre es sencilla.

Estamos haciendo este trabajo, nos falta mucho, esto es un proceso que recién comienza. La estrategia que estamos siguiendo en esto es bastante diferente a la de otros países de la región, en el sentido de que estamos tratando de desarrollar sistemas personalizados para cada organismo, porque entendemos que cada organismo es el que conoce mejor su área de acción y el que, si lo desarrolla, si participa en la ejecución, también se asegura que el sistema le sirva y lo empiece a incorporar en la toma de

decisiones. De otra manera, con un sistema centralizado, es bastante más difícil poder adecuarlo a las necesidades de cada uno, por eso es que la estrategia que estamos siguiendo es bien distinta de otros países de la región, es una estrategia más federativa que centralista, en donde hay sistemas centrales que se comunican con los sistemas de cada inciso, pero estamos trabajando hacia la generación de sistemas de los incisos para gestionarse mejor, para usarlos, y estamos convencidos de que es la única forma que la información que surja, que los incisos utilicen, efectivamente sea fidedigna y oportuna, porque la usan para gestionar, porque surge de los sistemas de gestión y no de sistemas administrativos o de registros administrativos y ese es el soporte que estamos construyendo. Estamos lejos, nos falta mucho.

También tenemos que transformar la forma en que trabajamos los transversales, sin ninguna duda. Con transversales me estoy refiriendo al MEF y a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto fundamentalmente, también está Servicio Civil, obviamente, que participa de este proceso. ¿En qué sentido entiendo que tenemos que transformar la gestión de los transversales? Obviamente tenemos que volver sobre fortalecer el compromiso con la credibilidad y la restricción presupuestal, también a nivel agregado como es lo que nos compete a nosotros. Esto implica desarrollar también más información. Hoy la información que tenemos es básicamente fiscal y presupuestal, hemos logrado vincularlas pero nos falta más, nos falta también información contable que hoy no tenemos, es decir, el Gobierno no tiene contabilidad patrimonial, y les puedo asegurar que de contabilidad yo se poco, pero entiendo que la contabilidad es un marco lógico que con normas, con criterios generalmente aceptados y bastante decantados, permite tener una idea clara de los activos, los pasivos y de las contingencias que enfrenta el sector público, o el Gobierno en este caso.

Entonces, las tres patas, la información fiscal, la información presupuestal, y la información contable, son complementarias, son tres miradas diferentes sobre el mismo hecho económico, y entendemos que es necesario trabajar hacia la contabilidad en el Gobierno y es el inicio que estamos tratando de hacer a través de la licitación del SIIF que está en proceso en este momento.

Esto es uno de los productos que nos va a permitir el SIIF además de una adecuación tecnológica y además de superar varios de los problemas que tiene el SIIF actual en cuanto a la multianualidad de los créditos o en cuanto al tratamiento de la moneda extranjera. No son temas menores, porque con el SIIF actual si ustedes quieren ver, ustedes lo saben, quieren ver el crédito con que van a disponer el año que viene, la respuesta es, vengan el año que viene, por lo cual, entiendo que eso para gestionar es bastante complejo. Nosotros hemos desarrollado sistemas internamente, que obviamente nos permiten proyectar los créditos, este mismo sistema es el que se vincula con la caja, nos permite hacer la planificación de caja y de crédito en el mismo sistema para varios años, pero eso es interno, los organismos tienen que armarse y apoyarse en el uso de planillas para poder trabajar con una perspectiva hacia adelante.

La otra parte que nos falta para generar más información es establecer nuevos mecanismos y estandarizar la información que los organismos aportan a los transversales, al MEF y a la OPP para que se pueda tener un mayor conocimiento de lo que se hace y cómo se hace, no para incidir en qué se hace, que eso entiendo que no nos corresponde como Ministerio de Economía, pero sí en el cómo se hace, quiere decir en poder evaluar si las cosas se hacen en forma eficaz y eficiente y eso complementando el esfuerzo que cada uno desde su inciso, desde su Ministerio, lo está tratando de hacer.

El Parlamento, obviamente, el Parlamento nosotros deberíamos como transversales aportarle más información, generar más información, pero no es información, no es mandarle muchos tomos, es generar información que sea legible, que puedan trabajar y tratar de trasladar el foco, porque uno puede mandar mucha información, pero si no se usa, no sirve. Entonces, es seguir trasladando gradualmente el foco hacia lo que son las estrategias, los resultados, y las metas que uno se propone.

Este es un proceso bien complejo y recién estamos dando los primeros pasos en función de lo que pudimos construir hasta ahora. Falta mucho, y si todo esto va cerrando vamos a poder efectivamente mejorar en lo que es una gestión para resultados, es lo único que nos permite vincular todas estas acciones, todo confluye hacia eso.

Lo que estamos, tenemos algunas complicaciones más además de las que están en la pantalla, quiere decir, tenemos un presupuesto quinquenal, con lo cual la retroalimentación del proceso de evaluación del gasto y de resultados hacia lo que son las asignaciones es bastante más débil, naturalmente. Las asignaciones están en firme por cinco años, por lo cual es bien complejo como trabajar en presupuesto para resultados con un presupuesto quinquenal.

El otro aspecto que es complejo también es que existen organismos con iniciativa presupuestal, que son los 220, respecto de los cuales entendemos que el Parlamento tiene un rol bien importante a jugar en cuanto a la información que aportan y la forma en que cumplen con los objetivos comprometidos.

Y por último, existen algunas rigideces en el manejo del rubro 0 en la administración central que llevan a que siempre exista subejecución y que haya que financiar estructura y cosas que son bastante peculiares y que a los organismos que nos miran, les sorprende.

Lo que quería era tratar de transmitirles muy brevemente, cuál es el proceso que hemos seguido, dónde estamos hoy y cómo estamos viendo la estrategia para adelante. Entiendo que cada uno desde el lugar que está, probablemente conozca alguna de estas áreas que hemos mencionado, pero difícilmente visualice el conjunto del proceso y



entiendo que es importante ver el conjunto del proceso para tomar conciencia de qué estamos haciendo y como cada uno puede contribuir mejor en este camino.

Espero haber contribuido para que cuando estemos picando piedra, porque vamos a seguir picando piedra, tengamos conciencia de que en realidad lo que estamos haciendo es construyendo un camino.

Muchas gracias.